

POLITICAS PUBLICAS

LLEGÓ LA HORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



* Marco Valle

En medio de la crisis económica mundial que empieza a golpear nuestros países y en particular Nicaragua, surge la capacitación de alto nivel en políticas públicas como una ventana de oportunidad. Para ilustrarla abordamos la importancia de la implementación como fase del ciclo de políticas que históricamente se ha descuidado al igual que el monitoreo, mientras se ha puesto mucho empeño a los momentos de diseño y formulación.

La ilustración hace referencia a políticas, programas, proyectos y, planes, que a partir de este momento denominaremos iniciativas; e igualmente están referidas a falencias en instituciones públicas centrales/locales/regionales, empresas públicas, privadas, poderes estatales, universidades, organismos internacionales y, organismos no gubernamentales, entre otros. Veamos tres casos.

Primero:

Durante décadas - en nuestro medio - se ha venido consolidando la idea y práctica que el diseño y formulación de iniciativas es lo fundamental y, que la implementación (ejecución) es solo "aplicación" de lo previamente negociado y elaborado. Más aún, muchas autoridades, directores y gerentes aprecian que han cumplido con su deber luego que finalizan el diseño y que ahora se trata solo de "esperar" que se cumpla la iniciativa. Si es necesario contratar a alguien lo hacen, firman los términos de referencia y adelante a "esperar" que el o la

contratada siga al pie de la letra lo diseñado y listo, puesto que los objetivos y resultados esperados seguro se alcanzarán.

La evidencia desdice esa forma de apreciar el proceso de las iniciativas. Son frecuentes los casos en que durante la implementación surgen complicaciones o, sino al final del periodo, supongamos un año, lo que se recoge en la evaluación son resultados no alcanzados y, eso cuando se hace evaluación, ya que también es corriente que no se realice. No digamos los ejemplos existentes en que se diseña y luego se engaveta lo diseñado, realizándose la implementación con una visión reactiva impregnada de activismo y poca reflexión y mucho menos mirada estratégica. Los meses de diciembre, enero y febrero se llenan de reuniones de evaluación, buenas intenciones, diseños, aprobación de iniciativas y luego a implementar, las más de las veces sin un plan de monitoreo. Y así sucesivamente hasta llegar a noviembre.

Los tiempos de crisis recomiendan que se le otorgue a la implementación la atención que le corresponde. Las políticas, programas, proyectos y planes existen cuando se implementan, antes no.

Segundo:

Pueden existir iniciativas en las que se pone atención a la formulación así como a la implementación, monitoreo y evaluación. Pero surge la pregunta si la mirada gerencial y la implementación y monitoreo en particular están puesta en la creación de valor público, en alcanzar resultados e impactos en la población objetivo y/o en la ciudadanía. Nuevamente la evidencia nacional expresa que la mayoría de las veces los ejes de referencia gerenciales finales son los tradicionales, o sea se focalizan

en actividades y productos que son necesarios pero, su cumplimiento por si solo no genera resultados e impactos en la población objetivo, ya sea un municipio, barrio, comunidad, universidad, empresa, región, etc. Los informes finales de una gran cantidad de instituciones están repletos de cifras sobre fondos ejecutados, horas clase completadas, mochilas entregadas, visitas realizadas, capacitaciones cumplidas, asignaturas cursadas, alimentación brindada, financiamiento otorgado, escuelas construidas, etc.

La mochila con libros entregada de poco sirve si los niños no se matriculan o se matriculan y al poco tiempo dejan la escuela; la capacitación realizada poco vale si quienes la reciben no cambian sus conocimientos, competencias y/o comportamiento; la alimentación si no es nutritiva poco o ningún resultado tendrá en la salud y futuro de la niñez; la escuela o el camino construido son fondos perdidos si no se utilizan; los insumos recibidos de nada sirven si no impactan en el mejoramiento de la calidad de vida quienes lo reciben; las donaciones tienen pocos resultados si los proyectos se subejecutan o se atascan en algunas de las fases del ciclo de su administración; etc. En estos tiempos de crisis es importante desempeñarse con una mirada gerencial que se desenvuelva con una lógica de cadena de valor. Las actividades, productos, servicios e, inversiones son medios, no fines. El fin central de la gerencia es crear valor público, alcanzar resultados, impactos y procesos que son valiosos para la ciudadanía, que responden a las necesidades ciudadanas, a la población objetivo. Una condición indispensable para lograrlo es gerenciar de manera eficiente y responsable las instituciones, iniciativas y recursos.

Tercero:

La implementación de iniciativas es compleja y como tal es caldo de problemas que se hace necesario analizar oportunamente y decidir sobre la alternativa más conveniente con el propósito de lograr el bienestar de las personas.

Una muestra de problemas son planes operativos anuales cuya ejecución dista de lo planificado; formulación de proyectos que se atrasan en los estudios de prefactibilidad; deficiencias en la calidad y calidez del servicio que se ofrece a usuarios(as) y/o ciudadanía; programas de capacitación que se cambian sin más ni más; iniciativas que se estancan en el proceso, o se dice que se ejecutarán y no se ejecutan, u otras que se ejecutan de manera reactiva de cara a determinado acontecimiento, etc.

Es bastante común que para analizar este tipo de problemas se siga una ruta que empieza con la misión, visión, lineamientos estratégicos, líneas de autoridad, responsabilidades administrativas, objetivos y resultados esperados, etc. Dicho abordaje tiende a olvidar el personal que está directamente involucrado en las actividades operativas y, la opinión de los(as) beneficiarias.

O sea el análisis y las decisiones se toman con base en quienes tienen responsabilidades funcionales solamente, sin tomar en cuenta a quienes están directamente ligados con el momento de la verdad del servicio, o, entrega del producto, los actores operativos.

Esta manera tradicional de hacer gerencia pública tiene como base el supuesto que los “de arriba” controlan los procesos programáticos, políticos, organizacionales y tecnológicos que tienen relación directa con la implementación.

La idea eje es que solucionado las cosas “arriba” se solucionan las cosas abajo. Esa percepción además de apostar al control de la gestión por la vía jerárquica, se olvida que la implementación es ejecutada por responsables de la gestión operativa y personal operativo que tiene valores, preferencias, intereses y tendencias que no siempre se ajustan a las políticas y objetivos institucionales. Este último hecho determina que frecuentemente la implementación se desalinee de los propósitos originales de la iniciativa. El balance nacional y latinoamericano de este tipo de análisis dice que ayuda a resolver los problemas pero no es suficiente. Se sugiere ensayar

do las actividades operativas y actores que están más cerca del comportamiento final esperado, ubicando los problemas y procesos problemáticos y, se decide la ruta de intervención más adecuada. A renglón seguido se abren, analizan y rediseñan los procesos que dan problemas. Un factor decisivo es la participación activa de los actores involucrados directamente, incluyendo los usuarios y/o ciudadanía. La gerencia, los de “arriba”, tienen que monitorear y seguir de cerca el proceso en el campo, no encerrada en las oficinas.

Final:

La ilustración de los tres casos presenta algunos de los problemas principales que se experimentan en el mundo de las iniciativas en Nicaragua, lo mismo que las oportunidades para enfrentarlos y lograr alcanzar los resultados e impactos esperados, en medio de la crisis económica mundial que apenas empieza a golpear el país.

La capacitación de alto nivel en políticas públicas es una ventana de oportunidad para las instituciones públicas centrales/locales/regionales, poderes estatales, organismos internacionales, empresas públicas, organismos no gubernamentales, empresa privada, y, universidades entre otros.



otros métodos de abordaje.

En esa dirección conviene invertir el proceso, trabajar de abajo hacia arriba.

Partir de los resultados esperados de la iniciativa para luego precisar las actividades y actores que son claves y relevantes en el análisis y propuestas de solución. Por ejemplo, si hubiese problemas en la recolección de los residuos sólidos domiciliarios en un municipio, hay que partir de los resultados para los usuarios y/o ciudadanía, así como de los problemas que perciben en el servicio. Desde aquí se empieza la ruta analizan-

**Coordinador de la Maestría en Gestión y Formulación de Políticas Públicas. Universidad Centroamericana (UCA).*

mavm@cable.net.com.ni